



Omgevingsvisie gemeente Kampen

Aanvulling op het omgevingseffectrapport (OER)

Gemeente Kampen

4 september 2025

Project
Opdrachtgever

Omgevingsvisie gemeente Kampen
Gemeente Kampen

Document
Status
Datum
Referentie

Aanvulling op het omgevingseffectrapport (OER)
Definitief
4 september 2025
149309/25-013.823

Projectcode
Projectleider
Projectdirecteur

149309

[REDACTED]

[REDACTED]

Auteur(s)
Gecontroleerd door
Goedgekeurd door

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Paraaf

[REDACTED]

Adres

Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs B.V. | Deventer
Daalsesingel 51c
Postbus 24087
3502 MB Utrecht
+31 (0)30 765 19 00
www.witteveenbos.com
KvK 38020751

Het kwaliteitsmanagementsysteem van Witteveen+Bos is gecertificeerd op basis van ISO 9001.
© Witteveen+Bos

Niets uit dit document mag worden veeleenvoudigd en/of openbaar gemaakt in enige vorm zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Witteveen+Bos, noch mag het zonder dergelijke toestemming worden gebruikt voor enig ander werk dan waarvoor het is vervaardigd, behoudens schriftelijk anders overeengekomen. Tekst- en datamining van (delen van) dit document, evenals enige verwerking of reproductie ervan door middel van kunstmatige intelligentie technologieën is uitdrukkelijk niet toegestaan, behoudens schriftelijk anders overeengekomen. Dit document (of delen ervan) mag niet worden veeleenvoudigd en/of anderszins worden gebruikt op enigerlei wijze voor het trainen van kunstmatige intelligentie technologieën, behoudens schriftelijk anders overeengekomen. Witteveen+Bos aanvaardt geen aansprakelijkheid voor enigerlei schade die voortvloeit uit of verband houdt met het wijzigen van de inhoud van het door Witteveen+Bos geleverde document.

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	4
2	REACTIE OP DE ADVIEZEN EN AANBEVELINGEN	6
2.1	Uitvoeren van een gevoeligheidsanalyse naar invloed van externe ontwikkelingen	6
2.2	Verkenning van onzekerheden in effectbeoordelingen	6
2.3	Monitoring	7
2.4	Aanbevelingen	8
3	GEVOELIGHEIDSANALYSE EXTERNE TRENDS EN ONTWIKKELINGEN	9
3.1	Klimaat, water en natuur	11
3.2	Mobiliteit en infrastructuur	12
3.3	Energie en grondstoffen	12
3.4	Economie, landbouw en samenleving	13
3.5	Geopolitiek en defensie	13
	Laatste pagina	13
	Bijlage(n)	Aantal pagina's
I	Advies van de Commissie mer	14

INLEIDING

Voorliggend rapport bevat de aanvulling op het omgevingseffectrapport (OER) bij de Omgevingsvisie Kampen. Hiermee wordt het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage (mer) van 28 augustus 2025 (zie bijlage I¹) samengevat, van reactie voorzien en het OER aangevuld. In het advies gaat de Commissie mer in op de vraag of het OER voldoende informatie bevat om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te wegen in het besluit over de Omgevingsvisie Kampen. Dit is een wettelijk verplicht advies bij zogeheten kader stellende plannen als omgevingsvisies². De Commissie mer heeft haar advies gebaseerd op de ontwerp-Omgevingsvisie en de Nota van participatie die ter inzage lag van 11 juni tot en met 22 juli 2025. Ook is in een locatiebezoek op 4 juli 2025 een nadere toelichting gegeven aan de Commissie.

De aanvulling is als volgt opgebouwd:

- hoofdstuk 1 beschrijft de aanleiding voor deze aanvulling en bevat een samenvatting van het advies van de Commissie mer;
- hoofdstuk 2 beschrijft de reactie op de diverse adviezen en aanbevelingen;
- hoofdstuk 3 bevat de inhoudelijke aanvulling op het OER: een gevoeligheidsanalyse naar de effecten van externe trends en ontwikkelingen op de omgevingsvisie en mogelijke aanvullende maatregelen daarop.

Wat is het advies van de Commissie?

De Commissie geeft aan dat het OER duidelijk gestructureerd en goed leesbaar is. Het opstellen van het OER en de omgevingsvisie is op transparante wijze en in goed overleg met de bevolking verlopen. De huidige situatie en autonome ontwikkelingen zijn overzichtelijk weergegeven met gebruik van veel data. De Commissie waardeert de keuze voor het zichtjaar 2050, omdat dit inzicht geeft in zowel korte- als lange termijn ambities. Tot slot onderschrijft de Commissie de aanbevelingen uit paragraaf 7.1 van het OER, zoals het verder uitwerken van de mobiliteitsvisie en het analyseren van het handelingsperspectief voor het buitengebied.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het OER echter dat belangrijke informatie ontbreekt. Het gaat daarbij om de volgende zaken:

1. *aanpak en benutting OER voor keuzes*: De Commissie stelt vast dat in het OER de eigen ambities en externe opgaven enigszins door elkaar lopen, en dat mogelijke conflicten tussen deze ambities onvoldoende zijn onderzocht. Het voorgenomen beleid en voorkeursalternatief sluiten niet altijd aan op de omgevingsvisie, waardoor het OER niet goed aansluit op het uiteindelijke besluit en de milieugevolgen en doelbereik niet altijd duidelijk zijn;
2. *inzicht in de invloed en afhankelijkheid van externe ontwikkelingen*: De Commissie geeft aan dat onvoldoende inzichtelijk is welke externe ontwikkelingen de gemeente beïnvloeden, welke beleidsruimte dit geeft en wat de effecten zijn als ontwikkelingen anders verlopen dan verwacht. De analyse van de invloed van externe ontwikkelingen is onvolledig, waardoor het voor de gemeenteraad lastig is te beoordelen in hoeverre ambities afhankelijk zijn van ontwikkelingen buiten de gemeente;
3. *onzekerheden in de effectbeoordelingen*: Juist vanwege de hierboven beschreven onzekerheden is een inhoudelijke confrontatie tussen de ambities en die ontwikkelingen van belang. De diepgang van effectbeoordeling laat volgens de Commissie op sommige punten echter te wensen over;

¹ Dit advies is ook te downloaden via: <https://www.commissiemer.nl/docs/mer/p39/p3903/a3903ts.pdf>.

² Dit staat in artikel 16.39 van de Omgevingswet.

4. *agenda voor de toekomst en monitoring*: Tot slot ontbreekt naar het oordeel van de Commissie een agenda voor vervolgbesluiten, beleidsprogramma's en monitoring, waardoor onduidelijk is hoe toekomstige keuzes en hun effecten worden gevolgd en bijgestuurd.

Adviezen

De Commissie geeft enkele adviezen die essentieel zijn om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over de omgevingsvisie. Dit zijn kort samengevat:

- 1 het uitvoeren van een gevoeligheidsanalyse om de invloed van externe ontwikkelingen en onzekerheden op de realisatie van de ambities en milieugevolgen in beeld te brengen. Hoofdstuk 2.1 en hoofdstuk 3 gaan nader in op dit advies;
- 2 het verkennen in hoeverre de onzekerheden in effectbepaling de ambities in de omgevingsvisie in de weg kunnen staan, voor in elk geval de thema's natuur en stikstofdepositie, waterveiligheid en energie. Hoofdstuk 2.2. gaat nader in op dit advies;
- 3 het voorafgaand aan het vaststellen van de omgevingsvisie een monitoringsprogramma op te stellen. Hoofdstuk 2.3 gaat nader in op dit advies.

Aanbevelingen

Daarnaast geeft de Commissie enkele aanbevelingen die bijdragen aan de besluitvorming, maar niet essentieel zijn. Hoofdstuk 2.4 gaat nader in op deze aanbevelingen.

REACTIE OP DE ADVIEZEN EN AANBEVELINGEN

2.1 Uitvoeren van een gevoeligheidsanalyse naar invloed van externe ontwikkelingen

Wat zegt de Commissie?

Op pagina 6 van het advies geeft de Commissie het volgende aan:

De Commissie adviseert om, alvorens de omgevingsvisie vast te stellen, het OER aan te vullen met een overzicht van de voor Kampen relevante trends en ontwikkelingen op regionaal, provinciaal, Rijks- en Europees niveau en de onzekerheden daarin. Waar deze trends of ontwikkelingen significante gevolgen kunnen hebben of voorwaardelijk zijn voor de in de omgevingsvisie verwoorde ambities, adviseert de Commissie om door middel van een gevoeligheidsanalyse te verkennen of en in hoeverre de ambities dan nog realistisch zijn en/of welke mogelijke aanvullende maatregelen kunnen worden ingezet. Zo nodig moeten hiervoor alternatieve beleidskeuzes op hun omgevingseffecten beoordeeld worden.

Hoe gaat gemeente Kampen om met dit advies?

Dit advies van de Commissie wordt opgevolgd via een kwalitatieve en kernachtige gevoeligheidsanalyse die het OER aanvult. Deze aanvulling is opgenomen in hoofdstuk 3.

2.2 Verkenning van onzekerheden in effectbeoordelingen

Wat zegt de Commissie?

Op pagina 6-8 van het advies geeft de Commissie een drietal adviezen:

Natuur en stikstofdepositie

De Commissie adviseert in een aanvulling op het OER duidelijk te maken welke beleidskeuzes en gebiedsontwikkelingen uit de omgevingsvisie met name onder druk kunnen komen te staan door te veel stikstofdepositie op omliggende Natura-2000-gebieden. Geef ook aan of hier (voldoende) maatregelen tegenover gezet kunnen worden. Zo nodig moeten hiervoor alternatieve beleidskeuzes (die qua stikstofeffecten uitvoerbaar zijn) op hun milieueffecten beoordeeld worden.

Waterveiligheid

De Commissie adviseert in een aanvulling op het OER te verkennen met welke maatregelen en keuzen ten aanzien van de ruimtelijke inrichting van de gemeente de waterveiligheid kan worden vergroot. Als deze maatregelen een voorwaarde vormen om de ambities voor ontwikkelingen te realiseren kan het nodig zijn deze maatregelen als alternatieve beleidskeuzes op hun milieueffecten te beoordelen.

Energie

De Commissie adviseert het OER aan te vullen met een beeld van de mate van (on)zekerheid van energielevering in relatie tot de verschillende voorgenomen ontwikkelingen met een hoge energievraag in de omgevingsvisie. Zij beveelt aan hierbij ook te verkennen welke maatregelen lokaal kunnen worden ingezet om minder van het net afhankelijk te worden, zoals bijvoorbeeld lokale energieopslag of het sturen op werkgelegenheid die in minder sterke mate van het stroomnet afhankelijk is, en op welk moment deze maatregelen ingezet of gefaciliteerd moeten worden.

Hoe gaat gemeente Kampen om met dit advies?

Deze adviezen van de Commissie worden deels ingevuld via de eerder genoemde gevoeligheidsanalyse in hoofdstuk 3. Daarin wordt geschetst hoe onzekerheden in de effectbeoordelingen invloed kunnen hebben op de omgevingsvisie en welke aanvullende maatregelen daarop getroffen kunnen worden om beleidsdoelen te behalen.

Natuur en stikstofdepositie

De aanvulling in hoofdstuk 3 gaat in op de beperkte stikstofruimte en maatregelen. Het is echter niet zinvol om preciezer aan te geven welke (gebieds)ontwikkelingen uit de Omgevingsvisie met name onder druk komen te staan door te veel stikstofdepositie op omliggende Natura 2000-gebieden en welke alternatieve beleidsmaatregelen mogelijk zijn. Dit vraagt gedetailleerde stikstofdepositieberekeningen die niet passen bij het detailniveau van de visie en de hoge onzekerheid van de plannen en hun effecten.

Waterveiligheid

De aanvulling in hoofdstuk 3 gaat in op diverse onzekerheden en aanvullende maatregelen op gebied van energie. De gemeente heeft in 2023 met het PKRW (Programma voor Klimaatadaptatie, Riolering en Water) reeds beleid vastgesteld om lagen 2 en 3 van meerlaagsveiligheid te garanderen in de bestaande openbare ruimte en bij nieuwe ontwikkelingen. Momenteel wordt de PKRW geactualiseerd (eind 2025 / begin 2026). Bovendien is ook doorlopend afstemming met het waterschap en Rijkswaterstaat over waterveiligheid, onder meer in het kader van het Hoogwaterbeschermingsprogramma en de mogelijke peilopzet van het IJsselmeergebied.

Energie

De aanvulling in hoofdstuk 3 gaat in op diverse onzekerheden en aanvullende maatregelen op gebied van energie. Deze inzichten worden betrokken in het gemeentelijke Warmteprogramma.

2.3 Monitoring

Wat zegt de Commissie?

Op pagina 9-10 van het advies geeft de Commissie het volgende aan:

De Commissie adviseert om al voorafgaand aan het vaststellen van de omgevingsvisie een adequaat monitoringsprogramma op te stellen als basis voor de uitwerkingsprogramma's op diverse beleidsdomeinen. Naast de thema's die in paragraaf 7.3 van het OER genoemd zijn adviseert de Commissie hierbij ook aandacht te besteden aan:

- *gevolgen van beleid van buiten de gemeente (zie paragraaf 2.2 van dit advies);*
- *effecten op en ontwikkeling van de eigen kernwaarden en -kwaliteiten;*
- *effecten van eigen beleid (met specifieke aandacht voor het sociaaleconomisch raakvlak en ruimtelijk beleid);*
- *de thema's waterveiligheid, toekomst vaste landbouw en energie (waarbij de indicatoren zoals beschreven in paragraaf 2.4 van het OER uitgangspunt kunnen zijn). Geef ook aan op welke momenten de monitoringsresultaten geëvalueerd worden en hoe deze worden ingezet om de lopende programma's te verbeteren.*

Hoe gaat gemeente Kampen om met dit advies?

Dit advies van de commissie wordt overgenomen. Momenteel wordt in de organisatie door en in met name de afdeling Beleid fysieke leefomgeving gewerkt aan het concretiseren van het 'beleidsproces onder de Omgevingswet'. Daarbinnen valt het opzetten van een evaluatie- en monitoringsprogramma waarin ook indicatoren, zoals de commissie aanbeveelt, worden opgenomen. Het doel van dit programma is dat de resultaten als vertrekpunt worden ingezet voor uitwerkingsprogramma's en beleidsontwikkeling.

2.4 Aanbevelingen

In het advies doet de Commissie nog enkele observaties en aanbevelingen. Het gaat daarbij om:

- de aanbeveling om eigen ambities en opgaven van buitenaf duidelijker van elkaar te scheiden (pagina 4 van het advies). Deze aanbeveling nemen we ter harte bij vervolgbesluitvorming. De gevoeligheidsanalyse in hoofdstuk 3 geeft al enig inzicht in de sturingsmogelijkheden van gemeente Kampen;
- de observatie dat eigen speelruimte onvoldoende onderzocht is met alternatieven in het OER (p. 5). Deze analyse herkennen wij niet, aangezien de 3 toekomstbeelden die zijn gebruikt voor het OER en participatie duidelijk van elkaar verschillen en heel andere uitkomsten voor leefomgeving, economie en samenleving hebben. Deze verschillen, conflicten en dilemma's komen ook in het OER duidelijk naar voren in de effectbeoordelingen op tal van thema's en zijn ook in participatie duidelijk benoemd. De inzichten uit participatie en OER zijn ook betrokken bij de keuze voor de omgevingsvisie. Daarmee is invulling geven aan de verplichting op reële alternatieven te onderzoeken in het OER;
- navolgbaarheid van het OER naar de Omgevingsvisie is naar mening van de Commissie mer niet altijd voldoende (p. 5). Dit herkennen we niet. In het OER is samengevat hoe het totaalproces van visie, OER en participatie is doorlopen. Details hiervan zijn bijvoorbeeld in de Nota van participatie opgenomen en niet in het OER zelf om de leesbaarheid en functie van het OER te bewaken. De Commissie merkt terecht op dat enkele elementen uit de uiteindelijke visie geen onderdeel waren van de toekomstbeelden. Dat is juist, maar vormt geen belemmering voor besluitvorming omdat de effecten van deze nieuwe elementen ook als onderdeel van het zogeheten voorkeuralternatief in hoofdstuk 6 van het OER integraal beoordeeld zijn en waar nodig van aanbeveling zijn voorzien in hoofdstuk 7 van het OER. Daarmee is voldoende milieu-informatie beschikbaar voor goede besluitvorming;
- verkenning buitengebied en toekomst van de landbouw (p. 8-9). Hoofdstuk 3 van deze aanvulling gaat in op diverse onzekerheden en aanvullende maatregelen op gebied van buitengebied en landbouw. De aanbevolen verkenning van rollen en sturingsstijl wordt niet in een separate verkenning opgepakt, maar vormt onderdeel van het programma Buitengebied.

GEVOELIGHEIDSANALYSE EXTERNE TRENDS EN ONTWIKKELINGEN

De Omgevingsvisie Kampen 2050 schetst een koers voor de ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkeling van de gemeente. De realisatie van deze ambities vindt plaats in een dynamische context, waarin externe ontwikkelingen op nationaal, Europees en mondiaal niveau invloed hebben op de lokale keuzes en mogelijkheden. In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste externe ontwikkelingen beschreven en samengevoegd tot 'clusters'. Deze clusters ontwikkelingen zijn in de paragrafen 3.1 t/m 3.5 geanalyseerd op hun mogelijke effecten voor Kampen en voorzien van maatregelen en handelingsperspectieven. Hiermee kan adaptief en robuust met onzekerheden om worden gegaan. Hiermee wordt invulling gegeven aan het advies van de Commissie.

Tabel 3.1 Overzicht van geïnventariseerde externe ontwikkelingen, mogelijk effect, maatregelen en invloed gemeente

Cluster	Externe ontwikkeling	Mogelijke effecten op de plannen	Aanbevolen maatregelen	Invloed gemeente
klimaat, water en natuur	biodiversiteits-afname / verdroging	vermindering ecosysteemdiensten, verlies bomen/insecten → effect op landbouw, recreatie en leefbaarheid	versterken natuurinclusief bouwen en landbouw; robuuste ecologische verbindingen; inzetten op water- en bodemgestuurde inrichting; monitoringsprogramma biodiversiteit	gedeeltelijk – gemeente kan lokaal natuurbeheer en inrichting sturen, maar mondiale/regionale trends niet
klimaat, water en natuur	stikstofruimte blijft beperkt	vertraging woningbouw en bedrijventerreinen; beperkingen in mobiliteitsprojecten	adaptieve fasering woningbouw; zoeken naar stikstofarme bouwmethoden; inzetten op salderen en regionale stikstofbank; combineren met natuurherstelmaatregelen	beperkt – regels komen van Rijk/provincie; gemeente kan vooral anticiperen en samenwerken
klimaat, water en natuur	compensatie weidevogels lukt niet	ruimtelijke claims elders (extra natuurcompensatie); vertraging woningbouw of bedrijventerreinen	vroegtijdige afstemming met provincie en natuurorganisaties; reserveren alternatieve compensatielocaties; koppelen aan agrarisch natuurbeheer	gedeeltelijk – gemeente kan locaties reserveren en afspraken maken, maar uitvoering ligt vaak provinciaal/nationaal
klimaat, water en natuur	stijging peil IJsselmeer	hogere druk op waterveiligheid; risico op grondwateroverlast binnenstad/bedrijven	versterken adaptieve waterstrategie en meerlaagse veiligheid; koppeling met dijkversterking; ruimtelijke reservering voor waterberging; monitoring grondwaterstanden;	geen directe invloed – besluitvorming bij Rijk/Waterschap; gemeente kan zich wel voorbereiden en ruimtelijk anticiperen
klimaat, water en natuur	klimaatverandering versnelt	meer droogte en hittestress; en	grootschalige vergroening stad; water- en	gedeeltelijk – gemeente kan lokaal adaptieve

Cluster	Externe ontwikkeling	Mogelijke effecten op de plannen	Aanbevolen maatregelen	Invloed gemeente
		zwaardere buien; landbouwproblemen; drinkwaterwinning onder druk	bodemsysteem leidend met reservering voor waterberging;; robuuste drinkwaterstrategieën; stimuleren klimaatrobuste gewassen	maatregelen nemen, maar mondiale trend ligt buiten invloed
klimaat, water en natuur	wetgeving EU/nationaal (bijv. KRW 2027)	strengere waterkwaliteitsnormen → beperking landbouw en industrie	versneld inzetten op schoonwatersystemen; koppeling met agrarisch transitiebeleid; samenwerking met waterschap	geen directe invloed – normen komen van EU/Rijk; gemeente kan alleen uitvoering en samenwerking sturen
mobiliteit en infrastructuur	N50 wordt niet (tijdig) verbreed	slechtere bereikbaarheid, congestie; negatieve effecten op economische ontwikkeling en woningbouwlocaties	versneld inzetten op multimodaal vervoer (OV, fiets); lobby richting provincie/Rijk; fasering woningbouw afhankelijk maken van bereikbaarheidsoplossingen	beperkt – realisatie ligt bij Rijk/provincie; gemeente kan lobbyen en lokaal alternatieven versterken
mobiliteit en infrastructuur	sluis Kornwerder-zand gaat niet door	minder scheepvaartcapaciteit; stagnatie havenontwikkeling Zuiderzeehaven	ontwikkeling havenfasering afhankelijk maken van realisatie; alternatieve economische focus (binnenvaart-logistiek, circulaire bedrijvigheid)	geen directe invloed – Rijk/provincie beslissen; gemeente kan alleen plannen aanpassen
mobiliteit en infrastructuur	spoor / ProRail afstandsnormen	beperkingen woningbouw nabij spoor; hogere kosten voor geluids- en veiligheidsmaatregelen	vroegtijdige afstemming met ProRail; opnemen veiligheidszones in omgevingsplan; combineren met geluidswerende bebouwing of groenbuffers	beperkt – normen bij ProRail/Rijk; gemeente kan wel in plannen rekening houden en lokaal maatwerk zoeken
energie en grondstoffen	netcongestie / energiec capaciteit	vertraging energietransitie en woningbouw (warmtepompen, laadinfra)	regionale samenwerking met netbeheerders; ruimtelijke reserveringen voor energiehub; stimuleren van lokale opwek en opslag (batterijen, waterstof)	gedeeltelijk – netbeheer ligt bij bedrijven/Rijk, maar gemeente kan ruimtelijke voorwaarden scheppen en samenwerking organiseren
energie en grondstoffen	waterstofeconomie groeit sterk	ruimteclaims voor productie en opslag; kansen voor bedrijventerreinen en werkgelegenheid	ruimtelijke reserveringen op bedrijventerreinen; opnemen in energievisie; samenwerking regionale clusters (Zwolle, Lelystad)	gedeeltelijk – ontwikkeling marktgedreven/nationaal; gemeente kan faciliteren en ruimtelijk sturen
energie en grondstoffen	grondstoffen-schaarste (zand, klei, grind)	stagnatie bouwprojecten en infrastructuur; hogere bouwkosten	circulaire bouwconomie stimuleren; hergebruik bouwmaterialen; regionale afspraken over prioritering grondstoffen	geen directe invloed – afhankelijk van markt/wereldhandel; gemeente kan wel circulair bouwen stimuleren
economie, landbouw en samenleving	regionale samenwerking stukt	inefficiëntie en vertraging in uitvoering van projecten	structurele samenwerkingsagenda met provincie, waterschappen en buurgemeenten; governance-afspraken vastleggen	wel directe invloed – gemeente is zelf partij en kan samenwerking actief organiseren
geopolitiek en defensie	oorlog / defensie (ruimteclaims)	mogelijke beperkingen op ruimtegebruik (oefenterreinen,	dialogoog met Defensie en provincie over ruimtelijke reserveringen; adaptief	geen directe invloed – defensiebeleid nationaal; gemeente kan wel

Cluster	Externe ontwikkeling	Mogelijke effecten op de plannen	Aanbevolen maatregelen	Invloed gemeente
		luchtruim); hogere budgetten naar defensie → minder investeringen in ruimtelijke kwaliteit	programmeren (niet alles vastleggen)	vroegtijdig in overleg treden
geopolitiek en defensie	geopolitieke spanningen	onzekerheid economie; schaarste energie/voedsel; migratiedruk	scenario- en risicoanalyses opnemen in beleid; versterken regionale zelfvoorzienendheid (energie, voedsel); flexibele woningbouwprogrammering	geen directe invloed – mondiale/nationale ontwikkelingen; gemeente kan lokaal alleen weerbaarheid vergroten

3.1 Klimaat, water en natuur

Ontwikkeling

De gevolgen van klimaatverandering en biodiversiteitsverlies vormen een steeds bepalender kader voor de ruimtelijke ontwikkeling van Kampen. Wetenschappelijke scenario's laten zien dat extremen zoals langdurige droogte, wateroverlast en hittestress frequenter en heviger worden. Voor Kampen spelen daarnaast de ligging aan de IJssel en nabij het IJsselmeer, de aanwezigheid van Natura 2000-gebieden en de druk op landbouw en natuur een centrale rol. Externe ontwikkelingen zijn onder meer: de mogelijke versnelde stijging van het IJsselmeerpeil, de effecten van verdroging op landbouw en natuur, het teruglopen van insecten- en vogelpopulaties, blijvende beperkingen door stikstofemissies, en aanscherping van Europese wetgeving, zoals de Kaderrichtlijn Water (KRW), die uiterlijk in 2027 moet zijn gehaald.

Mogelijke effecten

Een snellere klimaatverandering dan verwacht kan de uitgangspunten van de omgevingsvisie onder druk zetten. Bij een stijgend peil van het IJsselmeer neemt de kans op hoge grondwaterstanden in de binnenstad en buitendijkse gebieden toe, wat kan leiden tot funderingsschade, aantasting van kunstwerken en hogere beheerkosten. Voor landbouwbedrijven kan droogte leiden tot verminderde opbrengsten, terwijl wateroverlast tot schade en kosten leidt. De afname van biodiversiteit, zoals de achteruitgang van insectenpopulaties en het verdwijnen van soorten in agrarische gebieden, kan de kwaliteit van ecosystemen aantasten. Dit raakt niet alleen de natuurwaarden zelf, maar ook de landbouw (bestuiving, bodemvruchtbaarheid) en de leefomgeving (groene beleving, recreatie). Als natuurcompensatie voor weidevogels niet tijdig of onvoldoende gerealiseerd wordt, kunnen juridische procedures ontstaan die woningbouw- of bedrijventerreinprojecten vertragen. Bovendien kan een blijvend tekort aan stikstofruimte de bouwopgave voor woningen en economische functies blokkeren. Tenslotte kan de aanscherping van de KRW leiden tot beperkingen op landbouw en industrie, waardoor ruimtelijke keuzes opnieuw gewogen moeten worden.

Aanbevolen maatregelen

De gemeente kan de weerbaarheid vergroten door water en bodem sturend te laten zijn bij ruimtelijke keuzes. Dat betekent het reserveren van ruimte voor waterberging, het stimuleren van natte teelten en het integraal verbinden van landbouw, natuur en klimaatdoelen. Voor de stad is een vergroeningsstrategie nodig die hittestress tegengaat en regenwater opvangt. Het opzetten van robuuste ecologische verbindingen en het investeren in natuur inclusieve landbouw draagt bij aan biodiversiteitsherstel. Op het vlak van stikstof is regionale samenwerking met provincie en agrariërs nodig om ruimte te creëren voor woningbouw en economische ontwikkelingen, gecombineerd met herstelmaatregelen. Tot slot is adaptief beleid vereist: door monitoring en scenario's kan de gemeente inspelen op snellere of tragere klimaatveranderingen en daarmee robuust beleid vormgeven.

3.2 Mobiliteit en infrastructuur

Ontwikkeling

De bereikbaarheid van Kampen is een randvoorwaarde voor de realisatie van de woon- en werkopgaven in de omgevingsvisie. Belangrijke externe factoren zijn de verbreding van de N50, de aanleg van de sluis bij Kornwerderzand, en landelijke keuzes van ProRail en NS over spoorontwikkeling en veiligheidsafstanden. Deze projecten vallen grotendeels buiten de directe invloedssfeer van de gemeente, maar hebben wel grote impact op de mogelijkheden voor verstedelijking en economische ontwikkeling.

Mogelijke effecten

Indien de N50 niet of pas op lange termijn wordt verbreed, blijft de verkeersdruk hoog en ontstaan knelpunten in de bereikbaarheid. Dit kan de vestigingskwaliteit van bedrijventerreinen verminderen en de woningbouwopgave vertragen, omdat nieuwe locaties mogelijk onvoldoende ontsloten zijn. Ook verkeersveiligheid kan in het gedrang komen. Het uitblijven van de verbreding van de sluis bij Kornwerderzand kan leiden tot een stagnatie van de scheepvaartcapaciteit, waardoor de ontwikkeling van de Zuiderzeehaven en de bredere logistieke keten wordt beperkt. Voor Kampen (en regio) kan dit economische kansen kosten. Daarnaast kunnen strengere veiligheidszones rond spoorlijnen de mogelijkheden voor woningbouw nabij stations en bestaande spoorlijnen beperken. Hogere eisen voor geluidswering en trillingsbeheersing verhogen de kosten van stedelijke verdichting.

Aanbevolen maatregelen

De gemeente kan onzekerheden ondervangen door een multimodale strategie te hanteren. Dat betekent sterker inzetten op openbaar vervoer, fietsvoorzieningen en deelmobiliteit, zodat de afhankelijkheid van de N50 beperkt blijft. Voor de havenontwikkeling is het verstandig een scenario-aanpak te hanteren waarin ook alternatieve economische richtingen, zoals circulaire bedrijvigheid en binnenvaartlogistiek, worden meegenomen. Vroege afstemming met provincie, regio, Rijk en ProRail is cruciaal om te voorkomen dat ruimtelijke plannen vastlopen. Bovendien kan adaptieve fasering van woningbouw en bedrijventerreinen ervoor zorgen dat ontwikkelingen pas plaatsvinden als de bereikbaarheid toereikend is. Daarmee blijft de visie realistisch en uitvoerbaar onder verschillende scenario's.

3.3 Energie en grondstoffen

Ontwikkeling

De energietransitie en de verschuiving naar een circulaire economie zijn landelijke en mondiale opgaven die ook voor Kampen verstrekende gevolgen hebben. Externe factoren zijn onder andere: de aanhoudende netcongestie, de beschikbaarheid van ruimte voor wind- en zonne-energie, de opkomst van waterstof als energiedrager, en de dreigende schaarste aan bouwgrondstoffen zoals zand, grind en klei.

Mogelijke effecten

Netcongestie belemmert de verduurzaming van de gebouwde omgeving, omdat woningen, bedrijven en laadvoorzieningen onvoldoende kunnen worden aangesloten. Dit kan de uitvoering van de woningbouwopgave en de energietransitie vertragen. De opkomst van een waterstofeconomie kan leiden tot nieuwe ruimteclaims voor productie en opslag, maar biedt tegelijkertijd economische kansen voor bedrijventerreinen. Schaarste aan bouwmaterialen kan vertraging veroorzaken bij woningbouw en infrastructuur, en leiden tot hogere kosten. Dit zet druk op de betaalbaarheid van de opgaven.

Aanbevolen maatregelen

De gemeente kan sturen door in de ruimtelijke plannen expliciet ruimte te reserveren voor energiehub's, lokale opwek en opslag. Regionale samenwerking met netbeheerders en omliggende gemeenten is daarbij onmisbaar. Voor waterstofontwikkeling is het verstandig bedrijventerreinen flexibel in te richten en strategische clusters te stimuleren. Om met grondstoffen schaarste om te gaan, kan de gemeente circulair bouwen bevorderen, hergebruik stimuleren en bij aanbestedingen sturen op duurzaam materiaalgebruik (biobased). Het opnemen van deze principes in de omgevingsvisie en het omgevingsplan maakt Kampen beter bestand tegen externe onzekerheden.

3.4 Economie, landbouw en samenleving

Ontwikkeling

De landbouw staat in Nederland voor een fundamentele transitie. Ook in Kampen, waar landbouw een belangrijk ruimtegebruik vormt, zijn de effecten groot. Tegelijkertijd spelen demografische veranderingen (vergrijzing, migratie), maatschappelijke uitdagingen en de noodzaak tot regionale samenwerking.

Mogelijke effecten

Een vertraagde landbouwtransitie kan leiden tot blijvende druk op natuur en waterkwaliteit. Dit heeft ook gevolgen voor woningbouw: wanneer de waterkwaliteit onvoldoende verbetert of de beschikbaarheid van schoon drinkwater onder druk staat, kan dit woningbouwprojecten vertragen of beperken. Onvoldoende economische vernieuwing kan leiden tot verlies van werkgelegenheid en een afnemende vitaliteit van het platteland. Tegelijk kan de druk op sociale voorzieningen toenemen door vergrijzing of migratie. Wanneer regionale samenwerking stopt, kan dit leiden tot vertraging en inefficiëntie bij de uitvoering van projecten en investeringen. Dit belemmert de realisatie van de visie en tast het vertrouwen van inwoners en partners aan.

Aanbevolen maatregelen

De gemeente kan de transitie ondersteunen door samen te werken met agrariërs aan nieuwe manieren om hun inkomen te verdienen. Denk aan landbouw die beter rekening houdt met natuur en bodem (bijvoorbeeld door meer ruimte voor bloemenranden, akkervogels en een gezonde bodem), het verkopen van producten direct aan inwoners en regionale winkels (zogenaamde 'korte ketens'), of het opwekken van duurzame energie op erven, zoals met zonnepanelen of kleine windmolens. Ook kan VAB-beleid worden ingezet om vrijkomende agrarische bebouwing een nieuwe functie te geven, bijvoorbeeld voor wonen, kleinschalige bedrijvigheid of maatschappelijke functies, mits dit zorgvuldig wordt ingezet. Daarnaast is het van belang om de sociale infrastructuur te versterken en te zorgen dat voorzieningen bereikbaar blijven, ook in kleinere kernen en buurschappen. Regionale samenwerking met provincie, waterschappen en buurgemeenten is cruciaal. Dit kan vorm krijgen via een structurele samenwerkingsagenda en gezamenlijke investeringsprogramma's. Zo kan Kampen inspelen op sociaaleconomische dynamiek en de leefkwaliteit in stad en buitengebied versterken.

3.5 Geopolitiek en defensie

Ontwikkeling

Internationale ontwikkelingen beïnvloeden de lokale leefomgeving steeds sterker. Voorbeelden zijn de oorlog in Oekraïne, spanningen in handelsrelaties, migratiestromen en de toegenomen ruimtevraag van Defensie. Deze ontwikkelingen zijn voor de gemeente moeilijk te beïnvloeden, maar kunnen wel grote gevolgen hebben voor de uitvoering van de omgevingsvisie.

Mogelijke effecten

Geopolitieke spanningen kunnen leiden tot hogere energieprijzen, verstoringen van leveringsketens en onzekerheid over grondstoffen. Dit heeft direct effect op de betaalbaarheid van woningbouw en infrastructuur. Indien Defensie meer ruimte claimt voor oefenterreinen of andere functies, kan dit ten koste gaan van lokale ontwikkelingsruimte. Daarnaast kan een toename van defensie-uitgaven ertoe leiden dat rijksmiddelen anders verdeeld worden, waardoor minder budget beschikbaar is voor regionale en lokale ontwikkelopgaven, zoals infrastructuur, natuur of woningbouw. Daarnaast kan migratiedruk leiden tot een grotere woningbehoefte en druk op sociale voorzieningen, die boven de prognoses uitgaat waarop de visie is gebaseerd.

Aanbevolen maatregelen

De gemeente kan zich voorbereiden door in beleid scenario's en risicobeheersing op te nemen. Flexibele woningbouwprogrammering maakt het mogelijk om snel op te schalen bij onverwachte migratiestromen. Door versterking van regionale zelfvoorzienendheid op het gebied van energie en voedsel kan de veerkracht worden vergroot. Voor defensieclaims is tijdige afstemming met Rijk en provincie noodzakelijk om ruimtegebruik te coördineren. Op die manier kan Kampen ook in een veranderende geopolitieke context de doelen uit de omgevingsvisie blijven realiseren.

Bijlage(n)



BIJLAGE: ADVIES VAN DE COMMISSIE MER

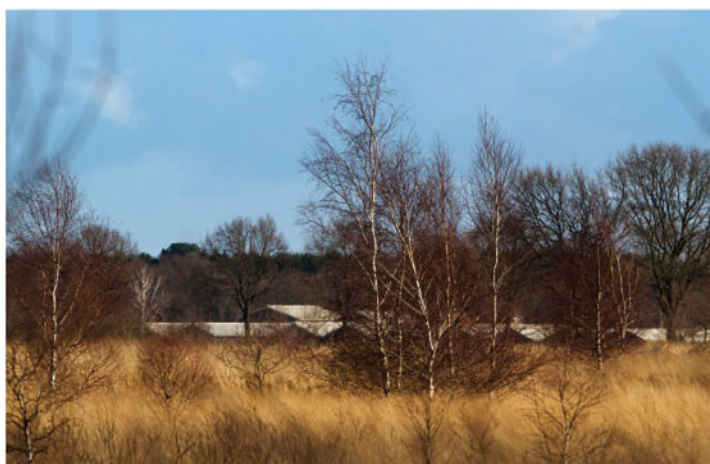


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie gemeente Kampen

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

28 augustus 2025 / projectnummer: 3903



1 Advies over het OER in het kort

Gemeente Kampen werkt aan een omgevingsvisie. De omgevingsvisie beschrijft de ontwikkeling van de leefomgeving op de lange termijn en gaat over het gehele grondgebied van de gemeente. De visie brengt keuzes in beeld over onder andere woningbouw, werklocaties en de groene omgeving. Ook zal de visie helpen bij keuzes die op een later moment gemaakt worden, bijvoorbeeld in beleidsprogramma's. Bij de ontwerp-omgevingsvisie heeft de gemeente een omgevingseffectrapport (OER) gemaakt¹. Hierin is onderzocht wat de impact van de keuzes is op het milieu en de leefomgeving, zodat de gemeente daarmee rekening kan houden. De gemeente heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de Commissie) om advies gevraagd. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de kwaliteit en de volledigheid van het (ontwerp) OER.

Wat staat in het OER?

In het OER zijn allereerst de opgaven geïnventariseerd waarmee de gemeente te maken krijgt en is vastgelegd welke ambities (verwoord in zes hoofddoelen) de gemeente nastreeft. Ook is de huidige staat van de leefomgeving beschreven op basis van negen thema's en is de autonome ontwikkeling tot 2050 in beeld gebracht (samen de 'referentiesituatie'). Vervolgens is aan de hand van drie toekomstbeelden (scenario's genoemd)² verkend hoe deze staat van de leefomgeving zich zou kunnen ontwikkelen. De milieueffecten van deze mogelijke ontwikkelingen in 2050 zijn vergeleken met de referentiesituatie. Hieruit blijkt dat toekomstbeeld 1 (versterken van lokale gemeenschappen) met name positieve effecten heeft op sociale cohesie en leefbaarheid, maar minder goed scoort op natuurbehoud en energie. In toekomstbeeld 2 staan uitbreiding en groei centraal, wat kan leiden tot negatieve gevolgen voor milieu, natuur en duurzame mobiliteit, en daarmee voor leefbaarheid. Toekomstbeeld 3 (inbreiding en transformatie binnen stedelijke contouren) heeft overwegend positieve effecten op natuur en landschap, duurzaamheid en gezondheid, maar kent uitdagingen op het gebied van werkgelegenheid.

Uit de verkenning van het doelbereik in het OER blijkt dat voor de volgende drie hoofddoelen een 'beperkte potentie voor het behalen van het doel' geldt:

- Duurzaamheid: Kampen energieneutraal, klimaatbestendig en circulair.
- Een sterke economie.
- Bereikbaarheid en (duurzame) mobiliteit.

De drie andere hoofddoelen hebben een 'hoge potentie voor behalen van het doel':

- Vitale woonwijken en dorpen.
- Een toekomstbestendige binnenstad.
- Een gezonde leefomgeving.

¹ Het OER is formeel een milieueffectrapport (MER), maar gaat ook in op sociale en economische aspecten. Daarom is, in aansluiting op de Omgevingswet, de term 'omgevingseffectrapportage' gekozen.

² De Commissie hanteert standaard de term 'scenario's' voor manieren waarop onzekerheden van buitenaf zich kunnen ontwikkelen (bijvoorbeeld de keuze van de Rijksoverheid om het IJsselmeerpeil al dan niet te verhogen). En 'alternatieven' voor de verschillende manieren waarop de initiatiefnemer zijn/haar (beleids)doel kan bereiken. Alternatieven zijn dus keuzes van de initiatiefnemer, scenario's niet.

Naar aanleiding van deze bevindingen doet het OER een aantal aanbevelingen voor de verdere uitwerking van de omgevingsvisie.

Wat is het advies van de Commissie?

Het OER is overzichtelijk gestructureerd en goed leesbaar. Het proces waarin het OER en de omgevingsvisie zijn opgesteld, is in goede samenspraak met de bevolking doorlopen. Dit proces is helder en transparant beschreven. De referentiesituatie (staat van de leefomgeving en autonome ontwikkelingen) is overzichtelijk in beeld gebracht en hiervoor zijn veel data ontsloten. Het feit dat voor een voldoende ver in de toekomst gelegen zichtjaar (2050) is gekozen verdient waardering, omdat dit ook dwingt in beeld te brengen waar ambities op korte én langere termijn kunnen gaan schuren. De Commissie onderschrijft de aanbevelingen in paragraaf 7.1 van het OER, zoals het uitwerken van de mobiliteitsvisie in samenhang met andere ambities en het analyseren van het eigen handelingsperspectief in relatie tot de opgaven in het buitengebied.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het OER echter dat belangrijke informatie ontbreekt. Het aanvullen van die informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over de omgevingsvisie. Het gaat om de volgende punten:

- **Aanpak en gebruik OER voor te maken keuzes.** In de aanpak van het OER lopen de eigen ambities en opgaven van buitenaf enigszins door elkaar. Ook zijn de onderzochte toekomstbeelden grotendeels uitwerkingen van de ambities, zonder dat deze mogelijke conflictpunten onderzoeken. Daarnaast zijn de onderdelen van het voorgenomen beleid soms niet of niet voldoende te herleiden als bouwstenen uit de toekomstbeelden en komen de onderdelen uit het voorkeursalternatief niet volledig overeen met de onderdelen van de omgevingsvisie. Tezamen maakt dit dat het OER niet goed aansluit op het besluit. De Commissie adviseert de onderdelen van het OER beter te laten aansluiten op de beleidsvoornemens in de omgevingsvisie.
- **Inzicht in de invloed en afhankelijkheid van externe ontwikkelingen.** Het OER beschrijft de huidige situatie en autonome ontwikkeling, maar de analyse van de betekenis van externe autonome (beleids)ontwikkelingen en onzekerheden daarin is niet volledig. Daardoor wordt voor de gemeenteraad onvoldoende inzichtelijk in hoeverre potentiële ontwikkelingen (in de regio, provincie, Nederland en Europa) voorwaardelijk zijn voor de gemeentelijke ambities. Voorbeelden zijn de verbreding van de N50 en/of de ontwikkelingen rond het stroomnet. Waar sprake is van een voorwaardelijkheid kan een gevoeligheidsanalyse inzicht geven in hoeverre de ambities nog realistisch zijn en of dit moet leiden tot aanvullende maatregelen of andere beleidskeuzes. Andere beleidskeuzes kunnen echter ook weer andere milieueffecten hebben, of op onderdelen conflicteren. Hierdoor is niet altijd duidelijk of de milieugevolgen en het doelbereik juist zijn ingeschat. Het is onvoldoende duidelijk wat er van buiten op de gemeente afkomt (of wat het betekent als verwachte ontwikkelingen toch niet doorgaan), welke sturingsruimte de gemeente heeft in de opgaven die hieruit volgen, tot welke beleidskeuzes dit kan of moet leiden en welke milieueffecten het geheel aan keuzes met zich meebrengt.

De Commissie adviseert daarom om voor mogelijke ontwikkelingen van buiten de gemeente middels een gevoeligheidsanalyse te verkennen hoe deze de realisatie van ambities kunnen beïnvloeden en of aanvullende maatregelen of alternatieve beleidskeuzes nodig zijn. Als dat zo is kan het nodig zijn te onderzoeken wat daarvan de omgevingseffecten kunnen zijn.

- **Onzekerheden in de effectbeoordelingen.** Juist vanwege de hierboven beschreven onzekerheden is een inhoudelijke confrontatie tussen de ambities en die ontwikkelingen van belang. De diepgang van effectbeoordeling laat op sommige punten echter te wensen over. De Commissie adviseert om in elk geval voor de thema's natuur en stikstofdepositie, waterveiligheid en energie te verkennen in hoeverre de onzekerheden in effectbepaling de ambities in de omgevingsvisie in de weg kunnen staan.
- **Agenda voor de toekomst en monitoring.** Mede vanwege de onzekerheden ten aanzien van potentiële autonome (beleids)ontwikkelingen worden veel keuzes doorgeschoven naar de uitwerking van de omgevingsvisie of toekomstige aanpassingen daarvan. Er ontbreekt een agenda voor vervolgbesluiten; een beeld van uit te werken beleidsprogramma's, inclusief een monitoringsprogramma en de manier waarop de resultaten van deze monitoring worden gebruikt in de programma's. Daarvoor is meer inzicht nodig in de belangrijkste ruimtelijke dilemma's en kansen waarover de gemeente nog besluiten moet nemen.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het OER op te nemen en dan pas een besluit te nemen over de omgevingsvisie.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.



Figuur 1: Gemeente Kampen op kaart (bron: gemeente Kampen).

Aanleiding OER

Gemeente Kampen stelt een omgevingsvisie op. Deze bevat de strategische hoofdkeuze van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de langere termijn. De omgevingsvisie gaat in op de samenhang tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, gezondheid, economie, energie, infrastructuur en cultureel erfgoed.

De omgevingsvisie stelt kaders voor mer-(beoordelings)plichtige projecten zoals stedelijke ontwikkeling. Ook is er een Passende beoordeling nodig vanwege eventuele gevolgen voor Natura 2000-gebieden, zoals de Wieden/Weerribben. Dit leidt tot een plan-mer-plicht voor de omgevingsvisie. De gemeente Kampen kiest vanwege de integrale insteek van de omgevingsvisie ook voor een integraal omgevingseffectrapport (OER).

Rol van de Commissie

De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de gemeenteraad van Kampen – besluit over de omgevingsvisie.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer 3903 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar beoordeling toe en geeft zij adviezen voor de op te stellen aanvulling. Deze adviezen zijn opgenomen in een tekstkader. Volgens de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming door de gemeente Kampen.

In de tekst wordt ook een aantal aanbevelingen gedaan. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming, nu en in de toekomst, te verbeteren.

2.1 Aanpak: benut het OER voor keuzes in de omgevingsvisie

Het OER beoordeelt de potentiële realisatie van de ambities (geformuleerd in drie strategische hoofdambities en zes hoofddoelen) aan de hand van drie toekomstbeelden. De Commissie waardeert deze aanpak, maar gelijktijdig vallen drie zaken op.

Scheiding eigen ambities en opgaven van buitenaf

Het eerste punt is dat opgaven die de gemeente zichzelf stelt (en die vertaald zijn naar doelen en ambities) en opgaven van buitenaf (bijvoorbeeld bescherming tegen overstroming vanuit het hoofdwatersysteem) soms niet goed gescheiden zijn. Hierdoor is niet altijd helder op welke opgaven de gemeente wel, en op welke zij geen sturings- en keuzeruimte heeft.

Eigen speelruimte onvoldoende onderzocht in alternatieven

Het tweede punt is dat de drie toekomstbeelden – min of meer één-op-één – uitwerkingen zijn van de drie hoofdambities die samen de basis vormen onder de omgevingsvisie. Daardoor brengen deze uitwerkingen maatregelen en keuzen voor de inrichting in beeld die voor de toekomstbeelden onderling weinig met elkaar conflicteren. Het voorkeursalternatief dat als vertrekpunt van de omgevingsvisie wordt gekozen, is daardoor tamelijk voor de hand liggend, zonder nu echt te kiezen uit onderdelen van de drie toekomstbeelden.

In een OER worden veelal alternatieven verkend die de grenzen van het speelveld aangeven. Daarbij is van belang dat alternatieven (op onderdelen) onderscheidend zijn van elkaar. Zo kan worden verkend wat maximaal haalbaar is om ambities te realiseren en waar combinaties van maatregelen en inrichtingskeuzen gaan conflicteren. De aanpak die voor de omgevingsvisie van Kampen gekozen is, gaat minder ver en vermijdt daarbij conflictpunten en lastige keuzes. Hierdoor is niet duidelijk waar ambities gaan schuren en op welke manier milieueffecten zijn afgewogen bij de aanwijzing van zoeklocaties en ontwikkellocaties, zoals voor woningbouw.³

Doordat de conflictpunten niet scherp in beeld zijn gebracht ('botsproeven') worden in de omgevingsvisie nu weinig harde keuzes gemaakt en worden keuzes naar de toekomst doorgeschoven. Het OER concludeert dan ook in paragraaf 1.4 dat voor diverse thema's 'een aantal belangrijke keuzes nog niet in de omgevingsvisie zijn gemaakt' waardoor 'het moeilijk is om te overzien wat de uiteindelijke (cumulatieve) effecten zijn van de omgevingsvisie'.

Proces van OER naar omgevingsvisie niet altijd navolgbaar

Ten derde zijn in het OER de onderdelen van het voorgenomen beleid niet te herleiden als bouwstenen uit de onderzochte toekomstbeelden (stap 2 in afbeelding 6.1 op p. 67 van het OER). Zo staan bijvoorbeeld wateropnemend vermogen (van landbouwgrond), omgang met vrijkomende agrarische bebouwing en bepaalde aspecten van meerlaagswaterveiligheid wel beschreven in de omgevingsvisie, maar worden deze niet genoemd in de verkenning van de toekomstbeelden.

Het is essentieel in een OER dat de lezer de stappen van de verkenning van alternatieven naar de keuze van een voorkeursalternatief – van hoofdstuk 5 naar hoofdstuk 6 in dit OER – en naar het besluit kan volgen. In deze stappen worden namelijk keuzen gemaakt voor de te nemen maatregelen en gewenste inrichting in de toekomst.⁴

Tezamen zorgen deze drie punten dat niet duidelijk is wat er van buiten op de gemeente af komt, welke sturingsruimte zij heeft in de opgaven die hieruit volgen, tot welke keuzes dit kan of moet leiden, welke (milieu)effecten het geheel aan keuzes met zich meebrengt, welke ontwikkelingen in het oog gehouden moeten worden en welke maatregelen eventueel kunnen worden ingezet. Dit kan ertoe leiden dat de gemeente de eigen grip op de toekomst overschat.

³ De Commissie heeft op 14 maart 2024 een advies uitgebracht over het OER voor de gebiedsontwikkeling Reevedelta. In dit advies heeft de Commissie aangegeven dat door het ontbreken van locatiealternatieven niet duidelijk is op grond van welke milieuoverwegingen deze locatie is gekozen. Zij heeft geadviseerd dit aan te vullen. Ook in het OER voor de omgevingsvisie ontbreekt deze onderbouwing. Zie <https://www.commissiemer.nl/docs/mer/p37/p3715/a3715ts.pdf>.

⁴ Bij het besluit moet ook worden aangegeven hoe de resultaten van het OER zijn gebruikt (Omgevingsbesluit art 11.4).

In de volgende paragrafen geeft de Commissie adviezen en aanbevelingen hoe om te gaan met de onzekerheden.

2.2 Invloed van ontwikkelingen van buitenaf voor Kampen

Kampen is door water omringd en heeft een beperkt aantal toegangswegen (weg, water, spoor). Tegelijkertijd maakt het deel uit van de regio Zwolle, die delen van vier provincies omvat. Door de enigszins afgesloten ligging vormen besluiten (onder andere over infrastructuur) die op provinciaal of Rijksniveau genomen worden een belangrijke voorwaarde voor de realisatie van ambities van de gemeente. De Commissie denkt hierbij bijvoorbeeld aan besluiten over het al dan niet verbreden van de N50, het wel of niet vergroten van sluis Kornwerderzand, of (op iets langere termijn) het al dan niet structureel verhogen van het IJsselmeerpeil. Deze zijn cruciaal voor de ontwikkeling van de voorgenomen woon- en werklocaties. De Commissie mist in het OER een duidelijk beeld van de kansen en risico's van dergelijke besluiten in relatie tot de voornemens en ambities van de gemeente.

Bovengenoemde besluiten zijn slechts enkele voorbeelden. Uit het OER blijkt ook niet welke trends, ontwikkelingen of 'besluiten in de pijplijn' er spelen op regionaal niveau en wat die kunnen betekenen voor de voornemens en ambities van de gemeente.

Ook ontwikkelingen van 'onderaf', dus vanuit bepaalde sectoren, kunnen bepalend zijn voor de slagingskans van het voorgenomen beleid. Zo zien we dat vestigingsfactoren voor bedrijven snel veranderd zijn in het afgelopen decennium en dat ze dit in het komende decennium waarschijnlijk ook gaan doen, bijvoorbeeld vanwege geopolitieke ontwikkelingen.

De Commissie adviseert om, alvorens de omgevingsvisie vast te stellen, het OER aan te vullen met een overzicht van de voor Kampen relevante trends en ontwikkelingen op regionaal, provinciaal, Rijks- en Europees niveau en de onzekerheden daarin.

Waar deze trends of ontwikkelingen significante gevolgen kunnen hebben of voorwaardelijk zijn voor de in de omgevingsvisie verwoorde ambities, adviseert de Commissie om door middel van een gevoeligheidsanalyse te verkennen of en in hoeverre de ambities dan nog realistisch zijn en/of welke mogelijke aanvullende maatregelen kunnen worden ingezet. Zo nodig moeten hiervoor alternatieve beleidskeuzes op hun omgevingseffecten beoordeeld worden.

2.3 Onzekerheden in effectbeoordeling

Zoals in de vorige paragraaf van dit advies beschreven, zijn er veel onzekerheden rond ontwikkelingen van buitenaf. In de ogen van de Commissie kunnen deze serieuze risico's vormen voor de ambities van de gemeente. Daarom is een inhoudelijke confrontatie tussen de ambities en die ontwikkelingen van belang.

De inhoudelijke confrontatie heeft in dit OER onvoldoende diepgang. Redeneringen zijn soms erg algemeen, waardoor ze inhoudelijk weinig of geen houvast geven over knelpunten die kunnen optreden en de wijze waarop de gemeente daarmee kan omgaan. Daardoor ontbreekt

een goed inhoudelijk beeld van synergiën en strijdigheden. Dit leidt tot het risico dat de omgevingsvisie te veel is gebaseerd op 'wishful thinking' en dat er keuzes worden gemaakt die uitgaan van ontwikkelingen die zich vervolgens niet voordoen. Een ander risico is dat kansen in de toekomst juist niet (meer) benut kunnen worden.

In de navolgende alinea's wordt dit toegelicht aan de hand van vier thema's: stikstofdepositie, waterveiligheid, toekomst van de landbouw en energie.

Natuur en stikstofdepositie

De Passende beoordeling geeft aan welke natuurgebieden relevant zijn en wat daarvan belangrijke knelpunten in de huidige situatie zijn. Op korte afstand ligt Natura 2000-gebied Rijntakken, waar de stikstofdepositie uit de lucht te hoog is voor met name de droge bossen.⁵ Het belangrijkste knelpunt voor stikstofdepositie is volgens de Passende beoordeling de Veluwe, waar al sprake is van een overmaat aan stikstofdepositie. Dit kan een knelpunt vormen voor in de omgevingsvisie beoogde ontwikkelingen.

De gemeente is grotendeels afhankelijk van andere partijen (zoals Rijk en provincie) voor het ontstaan van 'stikstofruimte'. Daarom is het belangrijk om in het OER een inschatting te geven van de haalbaarheid van de ambities in de omgevingsvisie in het licht van de stikstofproblematiek.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het OER duidelijk te maken welke beleidskeuzes en gebiedsontwikkelingen uit de omgevingsvisie met name onder druk kunnen komen te staan door te veel stikstofdepositie op omliggende Natura-2000-gebieden. Geef ook aan of hier (voldoende) maatregelen tegenover gezet kunnen worden. Zo nodig moeten hiervoor alternatieve beleidskeuzes (die qua stikstofeffecten uitvoerbaar zijn) op hun milieueffecten beoordeeld worden.

Waterveiligheid

Uit het OER blijkt dat waterveiligheid een belangrijk aandachtspunt voor Kampen is, mede vanwege klimaatverandering, bodemdaling, de ligging in de delta van de IJssel, het Reevediep en de Overijsselse Vecht en onzekerheden zoals een eventueel hoger peil van het IJsselmeer op lange termijn. Het valt de Commissie op dat voor het aspect waterveiligheid drie indicatoren zijn gebruikt die niet door de gemeente zelf zijn te beïnvloeden: waterdiepte bij dijkdoorbraak, overstromingskans per jaar, en de (prognose) status primaire waterkeringen.

Waar de gemeente wel invloed op heeft, zijn de ruimtelijke inrichting, bijvoorbeeld door te investeren in hoogwatervrije evacuateroutes bij woningbouwprojecten en een goed rampenbeheersingsplan (de lagen 2 en 3 van meerlaagswaterveiligheid). Overigens wekt het hoofdstuk over het voorgenomen beleid wel de indruk dat een uitwerking van meerlaagswaterveiligheid in de omgevingsvisie een plek gaat krijgen (gezien de opmerkingen over terpen, secundaire dijken en ruimte voor wateropvang in dat hoofdstuk). Een verkenning van de mogelijkheden hiervoor in de toekomstbeelden – inclusief een doorvertaling naar het voorgenomen beleid – ontbreekt echter.

⁵ Zie https://www.ecologischeautoriteit.nl/docs/mer/p51/p5130/5130_advies_natuurdoelanalyse.pdf.

De geringe aandacht voor mogelijkheden om vanuit de gemeente via meerlaagswaterveiligheid de waterveiligheid te vergroten, roept vragen op. In het OER wordt de waterveiligheid in 2025 beoordeeld als ‘redelijk’ en in 2050 (autonome ontwikkeling) als matig. In de omgevingsvisie wordt vervolgens geen verbetering ten opzichte van deze referentie gezien. Volgens het Deltaprogramma zou in 2050 de waterveiligheid op orde moeten zijn. Tijdens het locatiebezoek is aangegeven dat onder andere de effecten van bodemdaling en een mogelijk hoger peil van het IJsselmeer op termijn de reden zijn voor een lage score van de waterveiligheid. In dat geval mag worden verwacht dat het OER aanvullende maatregelen en keuzen ten aanzien van de inrichting verkent die tot meer waterveiligheid leiden, en dat daaruit bouwstenen worden geselecteerd die in de omgevingsvisie worden opgenomen. Dit ontbreekt echter.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het OER te verkennen met welke maatregelen en keuzen ten aanzien van de ruimtelijke inrichting van de gemeente de waterveiligheid kan worden vergroot. Als deze maatregelen een voorwaarde vormen om de ambities voor ontwikkelingen te realiseren kan het nodig zijn deze maatregelen als alternatieve beleidskeuzes op hun milieueffecten te beoordelen.

Energie

In de omgevingsvisie zijn ambities opgenomen voor 3.850 woningen en 18–25 hectare werklocaties. Ook wordt er gestreefd naar een ‘kennis-hub’ bij station Kampen-Zuid en een toereikende laadinfrastructuur voor elektrisch vervoer. Deze ontwikkelingen vragen allemaal veel energie. Uit het OER blijkt niet in welke mate Kampen te maken heeft met netcongestie, wat de verwachtingen daarover zijn de komende 10–20 jaar en hoe het integrale energiesysteem in Kampen slim vormgegeven kan worden.⁶ Met het overzicht van ambities en netwerkinfrastructuur kan de gemeente bepalen in hoeverre er de komende decennia een belemmering/of risico bestaat op het gebied van energie om deze ambities waar te maken.

De Commissie adviseert het OER aan te vullen met een beeld van de mate van (on)zekerheid van energielevering in relatie tot de verschillende voorgenomen ontwikkelingen met een hoge energievraag in de omgevingsvisie. Zij beveelt aan hierbij ook te verkennen welke maatregelen lokaal kunnen worden ingezet om minder van het net afhankelijk te worden, zoals bijvoorbeeld lokale energieopslag of het sturen op werkgelegenheid die in minder sterke mate van het stroomnet afhankelijk is, en op welk moment deze maatregelen ingezet of gefaciliteerd moeten worden.

Buitengebied en toekomst van de landbouw

In de omgevingsvisie wordt benoemd dat landbouw de voornaamste economische en identiteitsdrager van het buitengebied blijft (Omgevingsvisie, p. 67). Niet duidelijk is wat de gemeente precies bedoelt met ‘identiteitsdrager’. De landbouw in en rond Kampen staat immers voor grote uitdagingen, waaronder bodemdaling en vernatting, de transitie naar lagere emissie van stikstof en CO₂ en eisen vanuit waterkwaliteit en natuurbeheer.

⁵ Denk bijvoorbeeld aan de verhouding centrale/decentrale opwek, het bij elkaar brengen van opwek en gebruik of het verbinden van de warmtetransitie aan de elektrificatie. Zie verder <https://www.regionale-energiestrategie.nl/documenten/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=3084980>.

Uit het OER blijkt niet welke trends lokaal een rol spelen ten aanzien van het gebruik van landbouwgrond, en hoe de dynamiek in het veld kansen kan bieden voor het ontwikkelen van een duurzame en financieel rendabele vorm van landbouw die past bij het DNA van Kampen. Zo kan een eventuele omschakeling op sierteelt in plaats van veeteelt grote gevolgen hebben voor de waterkwaliteit en –kwantiteit in drogere perioden. Omschakeling op – bijvoorbeeld – teelten voor biobased grondstoffen (zoals vezelhennep of miscanthus) kan gunstig zijn uit oogpunt van emissies en waterhuishouding, maar heeft grote landschappelijke consequenties. Doordat niet duidelijk is wat de gemeente bedoelt met ‘identiteitsdrager’ is ook niet inzichtelijk welke oplossingsrichtingen wél mogelijk zijn, wat daarvan dan de consequenties zijn en waarop de gemeente wil sturen.

De gemeente heeft aangegeven dat voor de landbouw een programma zal worden opgesteld. De Commissie adviseert om voorafgaand aan het vormen van een programma een verkenning uit te voeren welke rollen zij in deze problematiek kan oppakken en welke sturingsstijl de beste garanties biedt op resultaat.

2.4 Agenda voor de toekomst en monitoringsprogramma

Zoals in de voorgaande paragrafen geschetst is, zijn er meerdere externe factoren die potentieel grote invloed kunnen hebben op het (succes van het) omgevingsbeleid van de gemeente. Mede om die reden worden er in de omgevingsvisie relatief veel keuzes ten aanzien van (ruimtelijke) dilemma’s vooruit geschoven. Dit wordt ook in het OER benadrukt (zie onder meer par. 1.4 in het OER). In het gesprek dat de Commissie met de gemeente heeft gevoerd⁷ is van diverse aspecten aangegeven dat deze nog worden uitgewerkt in een (omgevings)programma.

De Commissie benadrukt dat – om proactief op externe ontwikkelingen in te spelen – het nodig is om ontwikkelingen te monitoren, en vooraf te bedenken op welke momenten bijsturend beleid of maatregelen kunnen worden ingezet. Een dergelijk overzicht van te monitoren ontwikkelingen en in te zetten maatregelen ontbreekt echter in het OER en in de ontwerp-omgevingsvisie. Tijdens het locatiebezoek is al toegelicht dat de gemeente bezig is de beleidscyclus op te zetten. Deze bestaat uit programma’s op deelonderwerpen, monitoring op effecten en feedback vanuit de monitoring naar de programma’s, als vervolg op de visie.

In paragraaf 7.1 van het OER worden de inzichten uit het OER vertaald naar aanbevelingen voor verdere besluitvorming. De Commissie beveelt aan hierbij een overzicht te geven van de beleidsdomeinen waarin grote onzekerheden en mogelijke risico’s spelen en waarvoor de gemeente de komende jaren programma’s wil uitwerken. Dit overzicht wordt min of meer in beknopte zin gegeven in paragraaf 7.1 van het OER, maar hierin komen de risico’s ‘van buitenaf’ en de dan mogelijk in te zetten maatregelen of beleidswijzigingen nog niet expliciet aan de orde.

⁷ Op 4 juli 2025 heeft de Commissie een bezoek gebracht aan het plangebied en een toelichting op de omgevingsvisie en het OER gekregen van de gemeente en de opstellers van het OER.

De Commissie adviseert om al voorafgaand aan het vaststellen van de omgevingsvisie een adequaat monitoringsprogramma op te stellen als basis voor de uitwerkingsprogramma's op diverse beleidsdomeinen. Naast de thema's die in paragraaf 7.3 van het OER genoemd zijn adviseert de Commissie hierbij ook aandacht te besteden aan:

- gevolgen van beleid van buiten de gemeente (zie paragraaf 2.2 van dit advies);
- effecten op en ontwikkeling van de eigen kernwaarden en -kwaliteiten;
- effecten van eigen beleid (met specifieke aandacht voor het sociaal-economisch raakvlak en ruimtelijk beleid);
- de thema's waterveiligheid, toekomstvast landbouw en energie (waarbij de indicatoren zoals beschreven in paragraaf 2.4 van het OER uitgangspunt kunnen zijn).

Geef ook aan op welke momenten de monitoringsresultaten geëvalueerd worden en hoe deze worden ingezet om de lopende programma's te verbeteren.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

dr. Wilfried ten Brinke

dr. Roeland During

ing. Gert Schouwstra BPM

drs. Geertje Korf (secretaris)

ir. Harry Webers (voorzitter)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Vaststellen van de omgevingsvisie Kampen 2050

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor projecten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een milieueffectrapport (MER) vereist zijn. Uit [Bijlage V van het Omgevingsbesluit](#) onder de Omgevingswet volgt om welke projecten het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteit J11, “stedelijke ontwikkeling”. Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom is een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Gemeenteraad Kampen

Initiatiefnemer besluit

College van burgemeester en wethouders Kampen

Bevoegd gezag mer-procedure

Gemeenteraad Kampen

Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?

De Commissie heeft alle zienswijzen en adviezen gelezen die het bevoegd gezag tot en met 16 mei 2025 heeft toegestuurd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant voor het MER.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3903](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e info@commissiemer.nl
w commissiemer.nl



